

从《防卫白皮书》看日本对华安全政策

中国社会科学院日本研究所 吴怀中

《东北亚论坛》2009 年第 1 期

转引自中国国际关系在线门户网：<http://www.irchina.org/index.asp>

内容提要：在世界各国的官方出版物中，日本《防卫白皮书》被认为是对中国国防关注最多的系列文件。本文以“白皮书”中的涉华部分为分析对象，以三大时期（冷战期、冷战后、21 世纪初）为分析单位，考察各阶段日本对华安全政策的演变及其背景，最后归纳出“白皮书”发行以来日本对华安全政策的总体特征和趋向。

关键词：日本 防卫白皮书 对华安全政策

《防卫白皮书》（以下简称“白皮书”）是日本防卫厅（省）编辑出版的介绍日本军事基本情况的官方读物，最早发行于 1970 年，中间间隔 6 年后于 1976 年再次出版，之后每年问世一册直到现在（1）。在世界各国的官方出版物中，它被认为是对中国“国防动向”关注最多、变相渲染中国“军事威胁论”也最多的公开文件。

“白皮书”的涉华部分，被安排在开篇“国际军事形势论”中的“周边形势论”或“各国国防政策”一节当中。出于各种限制，“白皮书”不会透露日本应对中国的防卫措施，而只限于发表对中国国防现状的部分看法。即便如此，这部分资料仍不失为是目前系统研究日本对华安全政策动向的重要参考资料。根据对这些资料的研判，可以了解日本政府各个重要时期在对华安全问题上的认识特征，进而从总体上把握其对华安全政策的演变轨迹。

一、冷战时期对华安全政策的变化

（一）复交前首份“白皮书”中的“反华”政策

1970 年 10 月，佐藤内阁防卫厅长官中曾根康弘的主导下，日本发表了首份“白皮书”。在中日尚未复交、东西方冷战、佐藤荣作执政等因素的制约下，这份“白皮书”的基调是“随美反华”。“白皮书”敌视性地把中国称为“中共”，使用的语调也使人认为中国是日本的“威胁”。“白皮书”指出日本周边不安局势中的“中国因素”是：（1）朝鲜半岛、印支半岛和台湾海峡存在三个分裂国家，各种多边和双边集体安全体制交错。（2）以美苏中的复杂关系为背景，在朝鲜半岛和东南亚还持续着不安的紧张局势。（3）特别是中国和朝鲜还保持着僵硬的对外态度。（4）作为在亚洲唯一发展核武器的国家，中国将会很大程度上影响地区今后可能发生的争端。

另一方面，1969 年美国收缩全球和亚太防卫战线的“尼克松主义”提出后，日本把苏联作为主要威胁和作战假想敌（2），而且根据 60 年代后期中苏严重对立的现实，已将中苏有所区别对待。例如“白皮书”指出：国际上有政治多极化倾向，特别是在亚洲，围绕中国的动向，地区形势更加复杂并呈流动发展态势。而且，由于综合国力较弱等因素，“白皮书”尚未对中国给予过多的“关注”。

尽管如此，该份“白皮书”的对华安全认识、尤其是把中国的军事力量和对外政策看做引起亚洲安全形势紧张原因之一的观点，引起了中国的强烈反弹。加上“白皮书”发行前后中曾根提出自主防卫论、大规模扩军计划等，给中国和其他亚洲国家造成了日本正在扩充军备、走向军事大国的强烈印象。《人民日报》曾就发表长篇评论员文章对这份“白皮书”进行

了批判^{〔3〕}。日本出版首份“白皮书”的初衷，在于宣示防卫政策、增加透明度、赢得国内支持和国际理解，但它一出笼就遭到周边国家的强烈反弹，其效果可谓事与愿违。

（二）复交后“白皮书”中的“联华”政策（1976—1989年）

由于首份发行后的效果受到质疑，加上防卫厅官僚机构的消极主义惰性，第二份“白皮书”直至1976年才得以出版。此后，以1979年苏联入侵阿富汗为分界，美苏全球争霸的国际格局显现“苏攻美守”的战略态势，美苏冷战由此前的“缓和期”而进入“新冷战”时期。日本的防卫政策在1979年前后发生了较大的变动，其对华安全关系也相应地得到了调整。

1、冷战“缓和期”（1976—1979年）

这个时期的“白皮书”主要从如下几方面关注中国的国防动向。

（1）认为中苏处于紧张对抗状态，两国意识形态上尖锐对立。从1977年开始到1979年，“白皮书”在“东北亚军事形势”一节中都设有“中苏对立与两国军事态势”一段，同时说明中苏两国从60年代末期开始在边境地带大幅增强兵力，形成了大军对峙的紧张状态；中国对苏处于弱势，远东苏军对中国形成了安全压力。

（2）认为中国军力尤其是陆军兵力虽然庞大，但装备陈旧、现代化程度不够，核力量也不强大，在现代综合作战力量上显得弱势和落后。1978年版“白皮书”甚至没有单独论及中国的军事力量，而只是在“中苏对立和两国的军事态势”中加以概论。1979年由于前一年中日和平友好条约和中美恢复邦交，白皮书对中国关注较多，但比起苏联及美国部分仍然很短。

（3）认为中国正依靠自力开发和引进技术等手段致力于数量庞大的军事力量的现代化，特别是近来的装备更新有一些显著进步，但与西方先进各国相比还有相当改善的余地。而且，这些措施的目的都是重点针对苏联、提高对苏防卫能力的。

可见，这个时期“白皮书”主要从对苏角度出发看待中国国防，其结论集中在以下三点：安全受苏压迫且处于弱势、国防现代化刚刚起步、总体军事力量落后。

“白皮书”恢复发行的1976年，对日本来说，国际上形成复杂的中美苏战略大三角格局，东亚地区则存在着中美日三角友善关系。就中日关系来说，1976年到1979年正值两国在实现邦交正常化的基础上，谈判并签订《中日和平友好条约》的前后时期，以条约的“反霸条款”为默契，两国事实上形成了某种针对苏联威胁的联合战线，双边关系在条约的规范下开始进入和平友好的新时期。在这种背景下，又由于中国的综合国力较之于苏美都处于弱势状态，日本采取的对华安全政策的基调是：出于联合抗苏、牵制苏联的目标，“理解”中国军力的不足和发展，一定程度上支持中国的国防现代化政策。

2、“新冷战”时期（1980—1989年）

这个时期的“白皮书”对中国国防的认识有如下一些特点。

（1）对中国国防关注度总体不高。在“世界及日本周边的军事形势”章节中，中国部分排在苏美之后，且经常排在“朝鲜半岛军事形势”之后，篇幅也相对较短。

（2）从对苏角度出发看待中国的成分居多、色彩较浓。整个80年代都要论及中苏对立态势，认为中国虽然兵力庞大但对苏处于弱势，为抗苏正推动国防现代化和军事战略变革。1985年到1990年，“白皮书”表示中国“大规模陆军”可以牵制远东的苏军，显示了日本“联华对苏”的基本立场。也因为如此，“白皮书”对80年代后期中苏关系改善动向显得较为敏感，1985—1990年版提及中苏开始摸索改善关系，提出需要注意这种动向对中国军事现代化的影响；同时，主要从对苏角度出发，也关注中美之间的防务交流和合作，1986—1990年版谈到美国协助中国推进装备现代化等动向。

（3）80年代前期认为中国军力仍然总体较弱，迅速实现军事现代化困难很大。例如，1983—1985年的“白皮书”提出，中国虽然兵员很多、常规力量很大，但武器装备总体上是旧

式居多；由于经济建设优先、国防支出增加受限，为了调整“人民战争”战略而提高综合作战能力的质量现代化路线有很多困难。“白皮书”判定中国意图主要通过改革军事制度、削减兵员、精简机构等手段来提高现有体制和装备的运用效率。其间，“白皮书”也提出关注一些中国弹道导弹和核试验、远洋海军发展的动向，但是一笔带过、不作重点论述。

（4）80年代中期开始比较关注中国的军事现代化。从1985年到1988年，“白皮书”将此前涉华部分惯用的“中国军事态势”标题改称“中国军事力量现代化”，开始以专题形式谈及中国的军事现代化动向。这些动向包括整改组织体制、增加研发费用、通过自力更生和国际合作实现装备现代化等，具体则有：中美防务交流和合作，预备役和军衔制度的复活，战略战术核武器的现代化，陆军合编集团军以及增加导弹和坦克等新型装备，海军建造新型驱逐舰、核潜艇和向外洋活动，空军开发新型飞机和改编机构体系等。尽管如此，结论与以前一样，认为这些措施主要是出于防苏需要。

由上可见，整个80年代的“白皮书”也都突出强调苏联的军事威胁，从对苏角度衡量中国国防动向。与70年代后期略异的是，日本在美苏“新冷战”、“苏联威胁论”激化的条件下，站在西方集体防御的国际视野上，把中国的军事力量和态势看作是全球共同对苏战线的一翼，至少也是牵制和平衡苏军威胁的一个因素。同时，日本经济在80年代蒸蒸日上、如日中天，中国的经济发展和现代化建设刚刚起步，日本尚有足够的自信推动中日友好关系，支持中国的改革开放和发展事业。此外，众所周知，美国出于反苏的需要在80年代与中国展开了部分防务合作，日本的对华安全政策也受此大背景的影响。在这种总体形势和战略下，日本对华安全政策倾向显示出历史上最好的一面。正如“白皮书”所分析的，日本认为中国的军事力量虽然数量庞大但总体水平还很落后；同时出于联合抗苏的需要，从80年代中期开始虽相对注意起中国的军事现代化动向，但对此动向也表示了理解。

二、冷战后对华安全政策的转换

（一）“白皮书”反映的“对华疑虑”（1990—1994年）

冷战结束后，日本的安全政策进入摸索和调整阶段。冷战后初期的“白皮书”对中国军事动向的关注有如下特点。

（1）对中国国防的总体关注度开始提高。

1990年“白皮书”的涉华部分有“美中关系”、“总论”、“军事态势”三个栏目，1991年版只有后两部分且篇幅变短，这显示出苏联解体的1991年是白皮书如何处理中国的一个分水岭。从1992年开始，白皮书把中国正式作为关注重点，指出日本将把中国的军事动向与旧苏军的“不明前景”一道加以冷静关注；同时，其涉华部分由此前80年代的“总论”和“军事态势（或军事力量）”、“美中关系”、“中苏边境兵力部署”等三部，开始变为“总论”、“军事态势”、“军事力量”、“台湾军事态势·力量”的四部结构；而且，白皮书在把“中国军事态势”部分篇幅骤然加长后，把注意力从中国军事态势的对苏影响转移到了对日影响上。

（2）对中国军事现代化评价总体显示“稳健、平和”立场。

“白皮书”从1989年开始谈到中国国防开支每年以10%以上速度连续大幅增加，占财政支出的比率一直稳中有升，但也指出由于经济建设为重、以及通货膨胀和财政赤字等因素，中国不可能大举急增国防开支，全面迅速实现军事现代化还很困难。1993—1999年，“白皮书”指出中国军队虽拥有世界最大规模的陆军兵力，但总体火力和机动性不足，国防现代化将被缓速推进，国防建设将服从于经济建设大局。尽管如此，“白皮书”指出中国军事现代化的一些动向还是引起了周边国家的关心。比如，1992—1994年指出中国通过不断大幅增加国防费用、提升国防科技和引进高性能兵器，来推动装备和军事现代化，意图实现国防力量从

量到质的转换；1993 年开始指出中国意图以海空军为中心推动军事现代化，把军队从人民战争型转换到以正规战型为主体的态势。

（3）迅速提高对中国“海洋动向”的关注度。

“白皮书”从 1991 年起开始指出中国有意图强化南沙、西沙海域活动据点等扩大海洋活动范围的动向。1992 年指出中国加强在南沙群岛的活动加剧了地区紧张，而且有关各国间的协商目前没有取得大的进展，利害关系依然对立。1993 年指出对中国 1992 年公布领海法把日本的固有领土尖阁群岛、以及与各国外有争议的南沙和西沙明确为中国领土的动向，有必要加以关注。1994 年更进一步指出这些动向引起了周边国家的关注。此外，1993 年还指出，中国正意图把迄今为止的沿岸型海军转换到将来能确保周边海洋权益型的海军。

（4）开始提起“台湾问题”。

冷战时期的“白皮书”只是在 1979—1982 年极其简单地提到了台湾，主要理由是其“靠近日本并事关日本海上航线”安全。冷战后的 1992 年，“白皮书”在“中国部分”增加了“台湾军事态势”段落，指出“台湾于 1992 年 2 月首次发表《国防报告》，将中国作为台湾安全的最大威胁”^{〔4〕}。之后到 1994 年每年“白皮书”都简略介绍台湾军事情况，但还停留在介绍情况而不带更多政策色彩的阶段。

如上所见，“白皮书”从 90 年代初起开始将中国作为关注重点。这是因为，此期影响中日关系的国际环境开始发生重大变化。就安全关系而言，以冷战结束、苏联解体为契机，日本面临的北方威胁大大减轻，日本的对华政策失去了“联华制苏”的战略合作基础。同时，这种局面也使其军事发展失去了直接理由，防卫政策调整面临重大彷徨和摸索。因而，作为填补苏联威胁消失后出现的空白，中国的军事动向上升为日本的关注对象。

当然，由于各种原因，这种关注并没有以严重的形式表现出来，还没有把中国作为“潜在的威胁”。其原因有以下几个方面：（1）中日关系在前一阶段“惯性”下保持了良好发展势头，又适逢对华温和派的海部和宫泽以及细川和村山内阁当政。（2）这一时期日本经济仍基本处于“平成景气”中，政治大国志向空前高涨，宣告要参与建立国际新秩序，还提出“日美欧三极世界”构想，而中国则处在“六四事件”后的外交困局中。日本得以在对华关系上表现出某种非对称的自信、宽裕和友善的姿态。

（二）“白皮书”反映的“对华戒备”（1995—2000 年）

从 1995—1996 年起，随着新《防卫计划大纲》的出台、日美同盟“再定义”进程的推进、日中政治关系的摩擦和波动，日本的对华安全政策来到了冷战后的一个转折点。这个时期“白皮书”的对华安全关注集中在如下几个方面。

（1）对中国国防的关注度进一步提高，显现戒备倾向。

1996 年的“白皮书”，是 1995 年《大纲》和 1996 年《日美安全联合宣言》发布后的首份，其特点之一是大幅突出了中国的分量，并首次明确提出由于“（中国）推进核打击力量和海空军的现代化，在海洋的活动范围扩大，以及在台湾周边实施军事演习导致台湾海峡形势紧张”等原因，日本“有必要关注中国军队的动向”^{〔5〕}。从该年开始到 1999 年“白皮书”涉华篇幅逐年增多，使得 90 年代后期“白皮书”中的涉华部分总量可观。

（2）开始提出“军事透明度”、核武和导弹问题，进一步提出“海洋活动”问题。

关于国防费用及“军事透明度”。此期“白皮书”又指出：中国一贯不公布国防费用的详细内容，公布的国防费额只是实际支出额的一部分，例如研发费用就没有被包括等。1999 年白皮书指出，中国发行《国防白皮书》有助于提高军事透明度，但内容上有不充分之处，希望中国今后进一步加以提高。

关于核武器和导弹的开发部署。“白皮书”从 1995 起年对中国核试验表示很大关注，认为中国持续推进核力量的现代化和多样化，之后年份详细记述了中国“推进核力量”建设的

情况。而从 1999 年起，“白皮书”在有关中国军事力量的综述中，几乎每年总要写上“包括日本在内的亚洲其他地区都被纳入了中国的中程导弹射程”⁽⁶⁾，渲染中国的“导弹威胁论”；2000 年则更直白地解说中国长、中、短程弹道弹道的研发部署情况。

关于海军发展及“海洋动向”。较之以往，此期“白皮书”开始直接以“当事者”身份渲染中国“涉日海洋调查”的动向：详细介绍中国海洋调查船和海军舰艇在日本周边海域的频繁活动状况，指出其目的可能是进行“某种训练”和“海洋调查和情报搜集”，声称对“对最近中国海军舰艇在我国周边海域活动日趋活跃的动向，有必要加以注意”⁽⁷⁾。

(3) 对中国军事现代化总体评价仍然维持相对“辩证、谨慎”的立场。

“白皮书”较此前更为关注中国推进军事现代化的动向，比如，在武器装备方面尤其指出空军正在加强装备的研究开发，建造和引进各种新型舰艇、战机；在作战和体制建设方面指出中国“为了实现作战现代化，近年频繁地举行大规模陆海空合成军演”⁽⁸⁾，80 年代中期以后依靠大幅削减人员、精简机构来推动指挥和作战的效率化，为实现装备更加现代化成立了总装备部等四总部体制等。但是，在指出这些动向的同时，“白皮书”总体上仍然以类似于 90 年代前期的评判（参见上述），指出中国军事力量落后性和局限性、国防建设困难性和渐进性的现实，维持了一个较为客观的结论。

(4) 开始设专题论述“台湾的军事力量”和“台海形势”。

“白皮书”自 1996 年开始在“中国部分”以专题形式论及台湾的军事力量和台海形势，同时声言中国针对“台湾总统选举”举行军事演习加剧了台海局势紧张等；在 2000 年将“中国部分”体裁变为“总论”、“军事”、“台湾军力”三部分，显示出从篇章结构上把中国大陆军事与台湾军事同等处理的意图，同时还指出中国在台湾对岸建设新导弹基地等动向。

从“白皮书”看，这一时期日本官方对国际形势的总体判断与 90 年代前期的基本相同，但在对周边形势的判断中，以“军事现代化、政策透明度、海洋动向”等问题为由，日渐将中国视为对其安全来说需要加以关注和戒备的对象。中国在日本安全战略中的地位显著上升，日本对华防卫政策经过此前的摸索阶段后进入了“定向发展”的时期。

究其原因，此期日本经济泡沫破灭的深重后果开始显现，而中国经济则持续高速增长，综合国力增强，国际地位提升。日本因此开始对中国的发展态势和前景心存疑虑，视中国为强邻和战略竞争对手。虽然在桥本龙太郎、小渊惠三等对华稳健派的主导下，日本政府对中国的军事现代化总体保持较为“谨慎”的看法，但防卫部门认为军事能力提高对日本安全的潜在威胁变得日益真切，危及到了日本在亚洲地区的优势地位。因而，同期日本开始强化日美同盟和加大“联美抑华”的力度，与美国“接触与防范”的对华两面政策协调步伐开始构筑针对中国的安全体制，或至少对中国发展的“不确定前景”进行先手牵制。

三、21 世纪初对华安全政策的质变（2001 年—）

进入 21 世纪后不久，日本国内外形势发生激烈变化，其安全防卫政策进入了急剧调整的新时代。“白皮书”中所见的涉华部分出现了如下新的动向。

(1) 对中国总体关注度更加提高，尤其对综合国力与国防建设的关系显得敏感。

“白皮书”对中国综合国力持续快速上升带给国防发展的影响显示出极大的关注和疑虑，开始用越来越多的篇幅叙述与军事国防看似没有直接关系的中国内政（政治、经济、科技等）外交情况。2002 年起“白皮书”一再强调“中国作为地区大国在政治经济上持续稳步成长，成为在军事方面各国都注目其动向的存在”⁽⁹⁾。这表明，日本认为中国在经济、国力上升的背景下推动军事现代化，将会对日本形成大大超过以往的潜在威胁或至少是不确定性局面。

(2) 对中国国防政策的总体评价发生质变。

2001 年版“白皮书”表示从近年国防预算的增幅和增额来看,“中国被认为今后将推进军事现代化”(10),从而放弃了此前“将逐渐推进”的一贯提法,这实际等于首次否认中国的“渐进国防政策”;同时还首次声称“应该客观、慎重评价中国军事现代化目标是否超出本国防卫的范围,今后有必要对其动向加以关注”(11),而 2000 年版还没有使用“超出本国防卫范围”字眼。2001 年的这些“定性措词”一直使用至今。

其后,2003 年版“白皮书”在“周边军事形势”一栏中改变了关注的对象国排序,由过去多年延续的朝俄中变为朝中俄,将中国视为仅次于北朝鲜的第二潜在威胁;同时指出 2002 年中国在《国防白皮书》中将国防建设定位为与经济建设并列的重要课题,与迄今将“国防建设服务于国家的经济建设大局”的定位相比,其变化是引人注目的。

2007 年版“白皮书”则干脆在“军事总论”部分指明:中国当前急速推动军事现代化的中心目标,被认为是为了应对台湾问题;但是,中国经济持续快速发展、推动军事力量现代化且缺乏透明性,引起了有关其目标是否超过应对台湾问题的议论;对中国军事力量现代化的担心正在高涨,就其对地区形势和日本安全给予的影响,有必要加以慎重分析。

(3) 对中国国防现代化及军事力量的评价发生质变。

关于陆军力量。2005 年起“白皮书”在“陆军战力”一栏目总中删去了此前“总体上机动性和火力性不够”的一贯评价,强调了中国快速反应部队和特殊部队的建设、以及提高后勤支援能力的改革等动向

关于海军力量。“白皮书”在 2001—2003 年新又指出:中国海军被认为正意图从沿岸防御型向近海防御型、进而将来向外洋海军发展,因此有必要对其基于何种海军战略而频繁展开活动加以关注。在 2005 年删去了“大部分舰艇是旧式的”评断,指出“据认为中国海军意在扩大近海的防御作战空间、增强在近海作战的综合能力,对此动向有必要加以注意”(12);在 2007 年更进一步指出“从中国海军现代化的状况来看,中国被认为是意在构筑在更远海域的作战能力”(13)。

关于空军力量。“白皮书”特别在 2004 年提到中国空军的旧式战斗机数量递减而第四代新型战机数量激增;在 2005 年说明“中国空军被认为正从国土防空型朝着攻防一体型空军转换”(14);在 2006 年特别提及“中国正努力提高航空电子作战和情报搜集能力。特别是从 2005 年以来,中国飞机在日本周边空域的活动达到前所未有的活跃程度。这些活动被认为是从事某种对日情报搜集工作,此类动向今后有必要加以注意”(15);在 2007 年指出中国还意图在构筑更前沿的制空能力以及对地对舰攻击能力。

导弹力量。除了重复以往的“弹道导弹威胁论”,“白皮书”在 2002 年谈到中国推动巡航导弹的研发等动向,在 2006 年指出巡航导弹进入实用化阶段后,将被作为弹道导弹战力的补充。在 2007 年进一步指出巡航导弹“有可能将包括日本在内的亚太地区纳入射程”(16)。

(4) 进一步明确提出“海洋活动”和“军事透明度”等问题。

海洋活动。“白皮书”从 2001 年起进一步介绍中国海洋调查船在日本专属经济区的“频繁活动”状况,指出其目的可能是“为了中国海军在海区活动进行调查”(17);同时还指出中国海军在日本周边近海频繁活动,远洋活动非常活跃。在 2005 年特别提及中国核潜艇前一年在日本领海下潜航行。在 2006 年首次明确指出中国海军加强海洋活动的四个目标,提出对此目标而日益活跃的中国海洋活动有必要加以注意。

国防费用与透明度。2001 年版“白皮书”声称中国近年大力推进军事现代化、扩大海洋活动范围,却不公开装备、兵力、训练运用、预算等的详情。2002 年版指出中国国防费用内容缺乏透明性,而且也没明确本年度国防费用总额,有关国防费用的不透明性正在增大。2006 年版在“军事总论”部分以序列第二的醒目位置单列“军事力量透明性”栏目并表示:对于

国防费用的详细内容，中国过去的 5 份白皮书并没有以看得见的方式提高其透明度；中国正稳步成为地区政治经济大国，军事动向为各国所关注，为了消除对中国的担心，中国提高国防政策和军事力量的透明度变得越来越重要。2007 年版首次在总体部分单列标题论述“武器国际移转”，提出中国被认为向有些存在着人权和民主问题的发展中国家转让武器，为了消除国际社会的担心，是否提高“武器国际移转”透明度将受到关注（18）。

（5）显著强调“台湾问题”，涉台立场带有更明显的倾向性。

从 2001 年起到 2007 年，“白皮书”的涉台动向有如下三大特点。首先，将有关“台湾军力”部分的内容大幅增加。其次，连续指出“传有中国大陆增加在台湾对岸部署短程弹道导弹的动向”（19）。最后，对两岸军力进行综合比较：2001 年提出“中国在数量上、台湾在质量上占优势”的结论，同时指出“今后有必要对中台军事力量的现代化与美国对台军售的动向给予密切关注”（20）；2003 年提出：“从综合因素判断，中国正急速推进军事现代化，不久将来中台军事平衡中台湾的质量优势可能发生大的变化”（21）；2007 年论调变化更大，不但指出面对中国大陆的军事现代化而台湾被认为缺乏有效的应对手段，还明确作出结论“中台的军事平衡正朝着对中国一侧有利的态势变化”（22）。

综合以上分析可知，此期“白皮书”反映的对华安全政策倾向中，最突出的特点可谓是从能力和意图两个方面开始全面强调中国军事“潜在威胁论”，祭出了明确的“防华”论调。

首先，“白皮书”对有关中国国防力量的事项不但进行了较之以前更全面和详细的关注，而且对这种力量发展水平的评价发生了质变性转换，即改变了自上世纪以来谨慎稳健的评价，认为中国陆海空、导弹和核武器发展水平正取得质的突破，军事现代化目标正在超出本国防卫范围，声称就其对地区形势和日本安全给予的影响有必要加以慎重分析。言下之意就是中国所发展的“超出本国防卫范围的军力”可能对日本形成安全上的“潜在威胁”。

其次，从事关和影响日本安全的角度出发，越来越带有倾向地对其中一系列国防政策动向直接进行评论并表示“忧虑”。这是此前欲言又止、半遮半掩的部分。“白皮书”从对中国国防路线、海洋活动、“军事透明度”、涉台方针、军事外交等问题进行了与此前不同的正面处理和高调渲染，而且并不讳言这些政策和动向给“地区形势和日本的安全”带来了影响，从而意图说明中国在政策上构成对日“潜在威胁”。

究其原因，是进入 21 世纪后，日本从政治军事大国战略出发，以“零和心理”看待中国作为大国全面崛起的影响，猜疑中国战略意图和军事实力使中日安全关系陷入安全困境。两份具有典型意义的防卫文件可以象征性地宣示了日本政府的上述立场。一份是日本防卫厅在 2001 年 7 月发行的新世纪首份“白皮书”，配以醒目副标题“21 世纪拥有一支精锐强大的自卫队”的该白皮书，增加了对中国“潜在军事威胁”的阐述，前所未有地明确表明了对中国的戒备。而作为对 1996 年以后历次“白皮书”措词的总结，2004 年 12 月新版《防卫计划大纲》以国防建设的纲领性文件首次公开表明所谓的中国“潜在威胁”。“大纲”的出台，可以说为其后“白皮书”对中国国防的评价定下了基调。显然，在中日关系中，日本对华安全政策成了一个受制于陈旧思维而严重滞后的领域。

结 语

根据以上对“白皮书”的考察可知，日本对华安全政策变迁有三大阶段性特征。首先，是冷战时期中日邦交断绝的情况下，受冷战格局和美国政策影响，日本在安全上显示出对华敌对政策倾向。其次，冷战格局下两国恢复邦交后，受中美关系和联合对苏战略影响，日本认为中国在意图和能力上都没有构成威胁，因而在安全政策上对中国显示出历史上最好的一面。最后，冷战结束后，受国际形势、日中两国实力对比、日本国家战略等多方因素的影响，

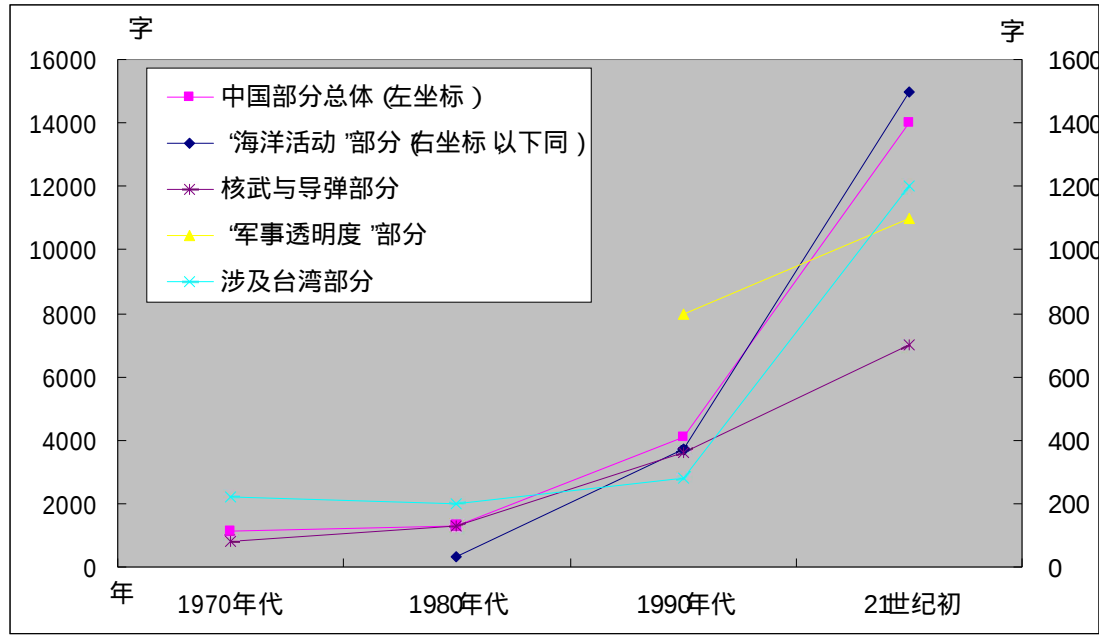
日本的对华安全政策,显示出经过初期阶段的疑虑观望、过渡到 1990 年代中后期的关注戒备、再发展到 21 世纪初防范明确化的倾向。

另外,根据笔者统计的“白皮书”涉华数据(参见以下图 1 和表 1),也可总结出两大特征。首先,“白皮书”总体涉华部分所用的篇幅越来越多,表示日本在安全领域对中国的关注度越来越高。由图中可见,从 1980 年代到 21 世纪初,其涉华内容字数平均增加了 10 倍之多。其次,尤其从 1990 年代往后,对“海洋活动、军事透明度、核武器和导弹、涉台议题”等有关“中国威胁论”部分的论述也越来越多。这表明,日本在冷战后对中国国防政策和军事力量的评价有变得疑虑、警惕的趋势,也间接表明从 1990 年代中期到现在,日本对华安全政策中防范的一面应该是一个在不断走强并大幅攀升的持续过程。

表 1 (单位:字/年平均)

项目 \ 年代	1970 年代	1980 年代	1990 年代	21 世纪初
中国部分总体 (左坐标)	1150	1300	4100	14000
“海洋活动”部分(右坐标,下同)		30	370	1500
核武与导弹部分	80	130	360	700
“军事透明度”部分			800	1100
涉及台湾部分	220	200	280	1200

图 1



注释：

(1) 有关白皮书初版发行以及中断 6 年后恢复发行的原委,参见吴怀中《防卫白皮书与

日本防卫政策》(《日本学刊》2008 年第五期)。另外,由于篇幅限制,文中仅直接引用文注明出处,间接引用均来自防卫省网站的白皮书全文检索页面 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_web/。

(2) 1960 年代苏联曾一度缓和对日关系,日本的主要假想敌也随之变化,由重视苏联转为重视中国和朝鲜。关于此点请参见:军事科学院外军部编《日本军事基本情况》1997 年版、第 50 页。

(3)《日本军国主义复活的铁证——评佐藤政府的所谓“防卫白皮书”》、《人民日报》1970 年 11 月 1 日号。

(4) 日本防卫厅编 1992 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1992/w1992_01.html。

(5) 日本防卫厅编 1996 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1996/103.htm。

(6) 日本防卫厅编 1999 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1999/honmon/index.htm。

(7) 日本防卫厅编 2000 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2000/honmon/index.htm。

(8) 日本防卫厅编 1996 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1996/103.htm。

(9) 日本防卫厅编 2002 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2002/honmon/index.htm。

(10) 日本防卫厅编 2001 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2001/honmon/index.htm。

(11) 同上。

(12) 日本防卫厅编 2005 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2005/2005/index.html。

(13) 日本防卫省编 2007 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/index.html。

(14) 日本防卫厅编 2005 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2005/2005/index.html。

(15) 日本防卫厅编 2005 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2006/2006/index.html。

(16) 日本防卫省编 2007 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/index.html。

(17) 日本防卫厅编 2001 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2001/honmon/index.htm。

(18) 实际上,白皮书从 2004 年已开始提及中国的“武器出口”、尤其是向亚非发展中国家出口武器之事,但只是“客观地”作了介绍而没有给予主观评价。

(19) 日本防卫厅编 2001 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2001/honmon/index.htm。

(20) 同上。

(21) 日本防卫厅编 2003 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站 http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2003/2003/index.html。

(22) 日本防卫省编 2007 年版《防卫白皮书》,内容参见防卫省官方网站

http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/index.html。